

O Plano Municipal de Educação no contexto do desenvolvimento local e da cultura da escola

SILVA, Scheila Ribeiro de Abreu -CCH/PPGPS –UENF
abreu.scheila@gmail.com

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida -CCH/PPGPS –UENF
nogueira@uenf.br

O Plano Municipal de Educação (PME), atendendo aos princípios da gestão democrática e da autonomia e colaboração, constitui-se uma peça de planejamento previsto para atender ao desenvolvimento da educação local ao traçar as diretrizes e finalidades do Sistema Municipal de Educação. Este estudo apresenta uma reflexão sobre o PME da cidade de Macaé, Rio de Janeiro, Brasil, voltando-se para a leitura da realidade educacional, enfatizando que as metas e os objetivos traçados estão ainda longe de garantir a equidade do sistema. Tem-se como foco de análise o projeto educacional e como objeto a questão da autonomia da escola, à luz de um estudo de caso de uma escola pública municipal. Utilizaram-se como fonte, o Censo Escolar (MEC/INEP) e o Programa Macaé Cidadão da Prefeitura de Macaé.

Política educacional. Plano Municipal de Educação. Educação municipal.

I – A ORIGEM DO DEBATE

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394 – LDBEN, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), incorpora o princípio da gestão democrática no sistema público de ensino pressupondo o envolvimento do coletivo, não somente na gestão administrativa, mas também na gestão dos processos.

Os pressupostos que passaram a definir a gestão do sistema escolar orientaram-se pelos princípios da democratização da gestão pública, em que o papel do Estado redefine-se a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas, uma luta legitimada pela Constituição Federal de 1988.

A concepção de criação e desenvolvimento do Plano Municipal de Educação no Brasil tem suas origens no Manifesto dos Pioneiros em 1932, que gerou uma ampla discussão sobre a educação brasileira. A ideia de se desenvolver um plano amplo que contemplasse as diversas vertentes emergentes à época deu espaço para a incorporação

na Constituição de 1934, artigo 150, da obrigatoriedade de se fixar o Plano Nacional de Educação, uma competência a ser desenvolvida pela União (DIDONET, 2000, p.18).

O tempo passou, o curso da história seguiu e na efervescência do processo de redemocratização do país nos anos 1980 foi homologada a Constituição de 1988, que no seu artigo 214, estabelece que o Plano Nacional de Educação deva ter duração plurianual, tornando-se um plano nacional de educação de longo prazo visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do poder público.

Passados oito anos desta Constituição, as novas diretrizes e bases da educação nacional são sancionadas na LDBEN de 1996, que em seu Art. 9º define que a União deverá incumbir-se de elaborar o Plano Nacional de Educação - PNE, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A ideia de planejamento da educação, estabelecida na legislação vigente, conclama todas as instâncias do Poder Público a elaborar seu plano de educação, integrando os planos e políticas de educação da União, do Estado e do Município, delimitados pelos princípios constitucionais de autonomia entre os entes federados e o regime de colaboração. Na instância municipal, o planejamento da educação é definido pelo Plano Municipal de Educação – PME, com responsabilidade definida na lei orgânica de cada município, constituindo-se como o momento de planejamento conjunto entre o governo e a sociedade civil, devendo ser garantido amplo caráter político ao processo, com a participação de diferentes setores, entidades e suporte técnico, para que sejam definidas as bases científicas e os recursos necessários para atendimento das necessidades sociais de um projeto de educação emancipatória.

Diferentemente do PNE, que estabelece metas gerais para todo o País, com prazo de dez anos, o PME, guardada a consonância com o Plano Nacional de Educação, precisa definir metas específicas, a serem concretamente alcançadas a curto, médio e longo prazo pelo município, garantindo a sua identidade e autonomia. Tais metas deverão ser fixadas em prazos menores do que o PNE, constituindo-se não somente um plano, mas um planejamento de um processo dinâmico, que possa efetivamente modificar a realidade até alcançar as metas de longo prazo.

Tal planejamento precisa ser balizado por um diagnóstico da realidade, no estabelecimento de diretrizes prioritárias e na definição de objetivos e metas. Há que se considerar no processo de elaboração os prazos a serem cumpridos e os critérios para avaliação dos resultados. A sua execução depende de um corpo profissional que inspire, incentive, oriente e colabore, podendo ser executados a por um fórum, uma comissão, um conselho (Conselho Municipal de Educação, se este existir) ou um colegiado.

O que a legislação preconiza longe está de constituir-se em realidade, pelo menos é o que se apresenta neste estudo ao analisar o Plano Municipal de Educação do município de Macaé. A concepção de planejamento de educação sustenta-se dentro de uma concepção de desenvolvimento de políticas de equidade, com realização de ações dirigidas à correção de situações de desigualdades educacionais nos grupos menos favorecidos social e economicamente. A ideia de racionalizar os gastos com educação, por meio de um instrumento que permita diagnosticar as reais necessidades a serem atendidas e a maneira mais adequada de distribuir os recursos, de forma a alcançar educação de qualidade para todos os munícipes, de forma participativa, poderia vir a facultar uma distribuição racional dos recursos, notadamente escassos, para a obtenção dos melhores resultados.

O plano deve constituir-se, então, num planejamento orgânico da administração pública, apontando os problemas, as prioridades, os prazos, recursos e as ações a serem executadas de forma objetiva, organizada, atendendo ao que se apresenta como indispensável para que sejam alcançados os resultados pretendidos, que expressam as diretrizes estabelecidas pela política educacional.

II – BREVE ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MACAÉ

No município de Macaé, que apresenta um quadro de intenso desenvolvimento econômico, alto investimento em tecnologia e de acentuada oferta de empregos formais,

os índices de educação apresentam resultados desfavoráveis, conforme estudos já desenvolvidos¹.

A abordagem dos dados referentes às questões acesso, sucesso permanência escolar e dos índices de desemprego na população na faixa etária de 15 a 24 anos encaminham para a percepção de que, independente da riqueza que nutre os cofres do poder público e que circula no município, a prevalência de interesses econômicos se sobrepõe, desconsidera os interesses sociais e locais, ocasionando, progressivamente, o inchaço populacional e a exclusão da juventude, grande parte desta alijada do processo de desenvolvimento devido à baixa escolarização².

A base legal que sustenta a criação do Plano Municipal de Educação do Município de Macaé está prevista na Lei Orgânica – LOM, de 2008. No artigo 225, é definido que o município assegurará padrão de qualidade mediante a garantia de criação do Plano Municipal de Educação, implementação de mecanismos de acompanhamento do trabalho pedagógico e a correção imediata das distorções e a regionalização do ensino, segundo as características sócio-econômicas, culturais e ambientais.

Previsto para durar quatro anos, a LOM, em seu artigo 206, estabelece que a elaboração do Plano Municipal de Educação deve ser feita em consonância com o Plano Nacional e ao Estadual de Educação, visando à articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração do Poder Público e suas ações, de modo que conduza à: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, tecnológica e científica do Município.

É interessante acentuar, e este é um dos focos de análise deste estudo, o que está disposto no parágrafo 2º, ainda no artigo 206, que estabelece que o PME deva ser avaliado anualmente, cabendo ao Conselho Municipal de Educação aprovar as medidas decorrentes com vistas à correção de deficiências e distorções.

Dentro do objetivo de apresentar uma reflexão sobre o PME da cidade de Macaé neste estudo, a leitura da realidade educacional do município no que se refere à implantação dos objetivos nele traçados, expõe o quadro de iniquidade na educação que

¹ SILVA, 2013.

² SILVA, e; NOGUEIRA, 2012.

permanece, considerando as questões acesso, sucesso e permanência, a partir dos dados extraídos do Censo Escolar, dos Indicadores Demográficos e Educacionais elaborados pelo INEP (INEP/MEC, 2011) e dos resultados alcançados no estudo de caso de uma escola pública municipal. Este estudo mostra a ineficácia nas ações resultantes do planejamento proposto pelo referido Plano.

O PME de Macaé foi elaborado no ano de 2008, sob a condução do Conselho Municipal de Educação da Secretaria Municipal de Educação, com a participação de diversos segmentos da sociedade, através da nomeação de uma comissão, definidos como co-gestores do processo (MACAÉ, 2008, p. 05) e deliberado através da Lei nº 3.152/2008 pela Câmara Municipal de Vereadores.

Importante observar que o diagnóstico traçado tratava de uma população de 169.513 habitantes, de acordo com a contagem populacional realizada pelo IBGE em 2007, realidade completamente alterada passados seis anos, alcançando, estimativamente, 224.442 habitantes em 2013, segundo o IBGE.

Tal expansão populacional suscita uma grande diligência no que se refere à estrutura de atendimento ao escolar. No entanto percebe-se a ocorrência de uma diminuição no número de escolas de Ensino Fundamental, embora com um aumento no quantitativo de alunos no período de 2007 a 2012, de acordo com o Censo Escolar MEC/INEP, como a seguir:

- 2007 – 70 escolas, 22.692 alunos matriculados;
- 2009 – 61 escolas, 23.003 alunos matriculados,
- 2012 – 58 escolas, 23.179 alunos matriculados.

Um dos fatores associados à redução do número de escolas, de acordo com o diagnóstico traçado no PME, refere-se à reestruturação dos espaços, como descrito a seguir:

Embora tenha ocorrido uma diminuição do número de escolas, o número de alunos aumentou, pois os espaços alternativos que eram inadequados para garantia de uma aprendizagem de boa qualidade, foram desativados, Unidades Escolares que ofereciam Educação Infantil e Ensino Fundamental passaram a se dedicar apenas à Educação Infantil e outras passaram a atender em horário integral (MACAÉ, 2008, p. 22).

A universalização do Ensino Fundamental, de acordo como descreve o PME, vem sendo gradativamente atingida. Em 2000, o município já apresentava, de acordo

com o Censo Demográfico do IBGE, uma taxa de escolarização líquida de 90.90%. Passados dez anos, o último Censo realizado mostra um considerável aumento nesta taxa, atingindo 96.83%³. No entanto, de acordo com os dados apresentados, esta universalização não foi garantida, tendo, conforme a contagem populacional realizada em 2010, um quantitativo ainda de 828 crianças de 7 a 14 anos fora da escola. Se considerarmos a ampliação da idade escolar obrigatória para 4 a 17 anos (Ldben - Emenda Constitucional nº 59/2009, Lei nº 12.796/2013)⁴ esta estatística aumenta para 86,19%. O fato de ainda haver crianças fora da escola é acentuado pelo PME por não ter como “(...) causa determinante o déficit de vagas; está relacionado a situações de marginalidade social em que se encontram alguns segmentos da população macaense”. E enfatiza que “(...) é necessário mapear as crianças fora da escola, evidenciar os fatores que as mantêm excluídas do acesso à escolarização obrigatória e desenvolver políticas públicas específicas”.

Outros fatores que desafiam a gestão pública são relacionados à taxa de rendimento escolar, que envolve a aprovação, reprovação e o abandono escolar. Uma análise destes dois últimos fatores, no período de 2008 a 2010, indica que, apesar de apresentar uma redução nas taxas de reprovação e abandono escolar no período de 2008 a 2010, há a permanência de indicadores preocupantes e que incidem na movimentação do fluxo escolar, com um alto índice de distorção idade-série e idade mediana de conclusão do Ensino Fundamental fora da idade média prevista, 14 anos.

No que se refere ao abandono escolar, percebe-se a ocorrência de uma diminuição do índice nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, no período de 2008 a 2010, como apresentado na Tabela 01.

Tabela 01 - Taxas de abandono - Rede Municipal em Macaé			
SÉRIE/ANO	Ano	Taxa Abandono	
		Urbana	Rural
4ª série / 5º ano do EF	2008	1.40	0.00
	2009	1.60	0.00
	2010	1.30	3.30

³ Taxa de Escolarização Líquida - identifica a parcela da população na faixa etária de 7 a 14 anos matriculada no Ensino Fundamental, calculada pelas autoras a partir dos dados fornecidos pelo Censo Demográfico 2010.

⁴ Torna obrigatório o ensino dos 4 aos 17 anos de idade, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, até 2016.

Tabela 01 - Taxas de abandono - Rede Municipal em Macaé			
SÉRIE/ANO	Ano	Taxa Abandono	
		Urbana	Rural
8ª série / 9º ano do EF	2008	3.90	15.70
	2009	2.70	0.00
	2010	2.20	0.00

Fonte: INEP/MEC

O PME comemorava, já em 2008, a redução do abandono escolar fazendo referência às políticas suplementares à educação, como a alimentação e o transporte escolar, bem como os programas de renda mínima vinculados à frequência escolar, como ações que contribuíram para este avanço. No plano de metas do PME consta, na meta 16, traçada dentro do quadro de ações para o Ensino Fundamental, que o município deverá “promover, a cada dois anos, o mapeamento, por meio de censo educacional, das crianças fora da escola, por bairro ou distrito de residência e/ou locais de trabalho dos pais, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório”. No entanto, tais medidas não tem sido suficientes para que esta questão seja erradicada, se é que foram cumpridas.

O diagnóstico realizado acerca do rendimento escolar apresenta que também permanece recorrente a reprovação escolar (Tabela 02). Os dados mostram que reprovação escolar é mais acentuada nos Anos Finais do que a ocorrida nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Os anos de escolaridade com maior incidência são o 2º e o 6º ano. A idade mediana de conclusão do Ensino fundamental é 16 anos. Isto é decorrente da taxa de distorção idade-série, que desde 2006 mantém um percentual entre 27 e 28%, de acordo com dados do INEP/MEC. A leitura da tabela 03 permite analisar que o percentual de distorção idade-série do Ensino Médio, embora venha desde 2006 apresentando uma redução, é sempre maior que o do Ensino Fundamental.

Tabela 02 - Taxa de aprovação na rede pública do município de Macaé, nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental

Ano	Taxa de Aprovação								
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6º	7º	8º	9º
2 009	92,4	80,0	83,8	84,4	89,5	66,8	68,8	73,2	76,6
2 011	91,5	81,2	83,9	86,8	90,5	71,7	72,6	78,0	80,9

Fonte: INEP/MEC

Tabela 03 - Taxa de distorção idade-série no município de Macaé, no período de 2006 a 2010

Ano	Taxa de distorção idade-série	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2 006	27.00	52.30
2 007	27.70	46.80
2 008	26.90	39.0
2 009	27.60	35.10
2 010	28.60	34.30

Fonte: INEP/MEC

O PME aponta que:

Em Macaé, segundo índices de 2006 e 2007, as taxas de reprovação são ainda bastante preocupantes (...). Com base nestes resultados a Secretaria Municipal Especial de Educação de Macaé, estabeleceu um Plano de Metas e Ações para direcionar o trabalho pedagógico das Unidades Escolares, de forma a garantir o cumprimento da legislação e a fim de traçar uma filosofia pedagógica comum a todos (MACAÉ, 2008, p. 23).

Dentro do quadro do plano de 18 metas traçadas para o Ensino Fundamental no PME, duas metas serão destacadas com o objetivo de elucidar a distância entre o projetado e o que a realidade apresenta. Passados cinco anos, percebe-se que tais metas ainda estão longe de serem atingidas. As ações ou atividades previstas mostraram-se ineficazes no que se refere ao cumprimento das metas, dos prazos estabelecidos, se de fato foram implantadas.

1. **Meta:** Universalizar o atendimento de toda a clientela do Ensino Fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência com sucesso de todas as crianças na escola, estabelecendo para as localidades em que se demonstrar necessário, programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios. **Ação ou atividade:** - Fortalecer a parceria com o Conselho Tutelar e Ministério Público, para ações conjuntas que dêem um resultado mais eficaz; - Ampliar e criar novas escolas na rede municipal de ensino atendendo a demanda

existente; - Dar continuidade às políticas educacionais instituídas e buscar novas alternativas para garantir o acesso e a permanência dos alunos na escola; - Ampliar o núcleo de apoio de atendimento ao aluno ou firmar parcerias com profissionais habilitados em psicologia, fonoaudiologia, neurologia, psicopedagogia entre outros.

3. **Meta:** Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, durante a vigência desse plano, as taxas de repetência e evasão, por meio de recuperação paralela e estudos complementares ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem. **Ação ou atividade:** - Estabelecer políticas alternativas de oferta para garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, adequando metodologia, currículo, conteúdos e promovendo o sucesso escolar do aluno com qualidade e competência; -Ampliar ou criar Laboratórios de Aprendizagem, nas escolas que dele necessitam, para acompanhamento ao aluno defasado e com dificuldade de aprendizagem; -Implementar o sistema de acompanhamento ao aluno defasado e com dificuldade de aprendizagem (MACAÉ, 2008, p. 23 e 24).

No intuito de realizar uma política de inclusão o PME preconiza, dentre uma série de objetivos elencados, a redução das desigualdades sociais no tocante ao acesso e à permanência com sucesso na educação. São eles:

- a) elevação global do nível de escolaridade da população.
- b) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis.
- c) redução das desigualdades sociais, no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação.
- d) democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, o que implica na participação dos trabalhadores da educação, na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em organizações estudantis, conselhos escolares, conselhos gestores e em outras formas de organização da comunidade escolar (MACAÉ, 2008, p. 06).

Percebe-se, na leitura deste documento, uma referência à necessária articulação e integração das ações do Poder Público Municipal no cumprimento dos seus objetivos. A visão municipal específica a respeito do papel, funções e, principalmente do posicionamento da função “EDUCAÇÃO” no contexto desenvolvimentista de Macaé, constitui-se de uma orientação metodológica que propõe a convivência, a articulação e a integração das esferas de atuação educacional, muito embora o plano não detalhe como tal articulação deverá ocorrer (MACAÉ, 2008, p. 02).

Há uma referência à escola em tempo integral que prevê a ampliação desta proposta e que poderia vir a beneficiar todas as escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, “(...) possibilitando, assim, o acesso das crianças a atividades esportivas,

artísticas, culturais, bem como a sua permanência na Unidade Escolar, o que vem contribuir para a continuidade de sua formação.” (MACAÉ, 2008, p. 16). Também prevê a disponibilidade de uma equipe que integre e viabilize junto à Direção Escolar soluções para eventuais problemas de ordem estrutural e ação integrada entre as diversas Secretarias do Município, como garantia de uma Política Pública Intersectorial (assistência social, cultura, saúde, comunicação social, lazer) e atendimentos especializados nos CEMEAES (Centro Municipal de Educação e Atendimento Especializado ao Escolar); e CAPSI - Centro de Atendimento Psicossocial.

De acordo com os Indicadores Demográficos e Educacionais (BRASIL. MEC.INEP, 2011), 100% dos alunos da Pré-escola e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental estão matriculados em escolas que funcionam no regime de quatro horas aula diárias ou mais, o que configura o atendimento ao direito do aluno à jornada de 800 horas por ano, divididas em período diário mínimo de quatro horas, conforme determina a LDBEN. Em Macaé, de um total de 105 escolas, 25 escolas de Educação Infantil funcionam em regime integral e 18 funcionam em regime parcial de 04 horas diárias; 06 escolas dos anos Iniciais do Ensino Fundamental funcionam em regime integral e 42 escolas funcionam em regime parcial de 4 horas diárias. Diante deste quadro, nem aos alunos da pré-escola nem aos alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é garantida a universalização do atendimento aos alunos em regime de educação integral, como prevê o Plano Municipal de Educação.

III – O QUE DIZ A ESCOLA

A análise do contexto de uma escola municipal selecionada, que será apresentada a seguir, justifica-se devido à importância de se realizar uma análise acerca do direito à educação e o quanto as políticas de inclusão educacional propostas para o município de Macaé e previstas no PME, distanciam-se do que é enunciado, a partir de um olhar para o local, que se refere à cultura organizacional da escola e sua inserção no projeto de educação municipal. Uma investigação acerca dos fatores e processos que levam à permanência na escola e à reprodução de desigualdades educacionais, bem como aqueles capazes de promover eficácia e equidade educacional. Pretende-se, a partir deste foco, problematizar a questão da gestão social dos direitos das crianças e

jovens e a política de gestão da educação e a realidade das ações fragmentadas, consequentes de tal planejamento político.

A escola marrom foi selecionada por ter sido a que obteve o mais alto resultado entre todas as escolas de Ensino Fundamental da área urbana do 1º distrito, 6,2, na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) em 2009. Em 2011, este índice caiu para 5,7, ficando em terceiro lugar quando comparada às demais escolas, considerando a mesma variável de análise. Importante situar que a escola atingiu a meta projetada em 2009 e a superou nos anos de 2009 – 5.2 e de 2011 – 5.6

A escola alvo encontra-se num território urbano segregado espacialmente, no bairro São José do Barreto, na área urbana do 1º distrito, distante fisicamente da área central do município, com pouco acesso aos bens e serviços e um acentuado crescimento populacional. Vivencia problemas sociais relacionados à precária infraestrutura urbana, degradação do meio ambiente, violência, desemprego e miséria⁵. Ganham até dois salários mínimos (renda domiciliar per capita) de acordo com o censo 2010, 78,5% dos domicílios, sendo um entre os seis bairros com a menor renda mensal da população residente que trabalha em todo o município.

Ao analisar os indicadores taxa de aprovação, percebe-se que ocorreu uma melhora principalmente, entre os anos de 2005 a 2009, com resultados insatisfatórios conforme demonstra a tabela 05. Em 2011, apenas o 1º ano de escolaridade apresentou crescimento na taxa de aprovação em comparação ao ano de 2009.

Os relatos feitos no processo de imersão na escola contam que a comunidade no entorno da escola é “calma”, sem recortes de acentuada violência. A equipe da escola tem conhecimento do movimento de tráfico de drogas na comunidade, muito embora este não chegue a interferir no cotidiano da escola. No entanto, dentro da escola, os problemas mais sérios destacados no seu cotidiano envolvem a questão da disciplina escolar, também da valorização dos alunos em relação ao processo de aprendizagem e da participação nas tarefas que lhes são solicitadas.

Um dos aspectos mais destacados na entrevista com a direção da escola foi o registro de manutenção de um quadro basicamente efetivo de profissionais, com

⁵ Abordagem extraída através de dados extraídos do relatório da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão 2003/2004 e 2006/2007.

professores que se dedicam a esta mesma escola desde o início da sua vida profissional. A direção, inclusive, se mantém desde a sua inauguração, alternando as mesmas pessoas nos dois diferentes cargos: direção geral e vice-direção.

Em relação à presença do poder público nas atividades e projetos da escola e no desenvolvimento de ações no bairro, temos o relato de que esta é muito distante, não atuando diretamente nas suas necessidades, mesmo quando solicitado. A participação ocorre nos cursos de formação oferecidos e nas visitas dos técnicos especialistas que apresentam caráter mais de controle, do que de orientação ao processo pedagógico.

Destacou-se que as melhorias feitas são fruto da participação de empresas privadas, ligadas ao mercado *offshore*, que neste caso, equipou todo o laboratório de informática, além de realizar projetos diversos junto aos alunos e à comunidade e festas realizadas na escola com o intuito de angariar recursos.

As ações e atividades previstas no PME pouco incidiram no contexto da cultura da escola. Destaca-se, no entanto, a questão da merenda escolar, avaliada pelos entrevistados como de boa qualidade e servida de forma regular. Também a qualificação de professores realizada pela SME, que, mesmo constante, não é considerada interessante, chegando a ser definida como “ultrapassada”. Percebe-se a ausência de uma política de formação continuada efetiva, inserida no contexto e nas demandas tanto da gestão do sistema, quanto da gestão da escola.

Ao longo de uma trajetória de 17 anos de promulgação da LDBEN/1996 e de 23 anos de avaliação da qualidade do ensino são ainda sérios e graves os problemas da educação brasileira, como nos dizem as estatísticas fornecidas pelos órgãos oficiais do Governo Federal. Apesar de regida por uma legislação que se diz democrática e que preza a democracia na gestão da escola, ainda prevalece um sistema que valoriza o cumprimento da regra, dos decretos, fornecendo poucos insumos que possibilitem a criação/recriação daqueles modelos através da produção de regras autônomas.

Considerando que a centralização e a burocracia têm sido uma prática comum efetivada por décadas, e que foram e ainda continuam sendo as marcas das gestões, apesar de todo o discurso de democracia e de descentralização, a avaliação dos sistemas e também das escolas permanece ainda como um grande desafio, principalmente por esta se distanciar do que deveria ser a sua principal contribuição: a análise externa do

comportamento do processo educativo tanto dos sistemas, como das próprias escolas, favorecendo a elaboração de projetos educativos em torno de objetivos e metas comuns aos diversos atores sociais que neles intervêm. Tal avaliação e seu contributo não chegam onde efetivamente deveria chegar, na cultura da própria escola.

No contexto de uma realidade complexa como a em que se situam as escolas, onde é preciso gerir um sistema assolado por precariedades das mais diversas, a necessidade de decisões imediatas é diária, não permitindo que se perca mais tempo esperando que alguma direção venha de um poder central. A distância entre o que é preconizado pela legislação, diretrizes e iniciativas dos órgãos reguladores e controladores e a realidade vivenciada cotidianamente pelos gestores das escolas, demonstra que tais medidas ainda estão distantes de serem efetivadas.

IV – UM CAMINHO AINDA A PERCORRER

No grande cenário educacional brasileiro, vários atores representam papeis diferenciados tendo como norte a chamada qualidade da educação. É possível fazer referência aos legisladores, gestores, docentes, funcionários, pais, comunidade e alunos, mas é impossível não destacar as questões sociais, políticas e econômicas, a cultura, a tecnologia que tanto determinam quanto interferem e, mesmo, condicionam esta tal qualidade.

Tratar de questões referentes à escola é tratar tanto de questões que promovem uma educação de qualidade quanto daquelas que a negligenciam. No contexto da história da democracia brasileira, para situarmos bem a discussão da gestão para uma escola de sucesso, o que se percebe é que as propostas e os investimentos feitos de mudança na rede de ensino, na política educacional, nas práticas curriculares e pedagógicas, considerando a cultura escolar e as concepções de ensino-aprendizagem, não acompanharam, não avançaram no mesmo ritmo que tais reformas propuseram. A pergunta é: e quando a política pública não dá certo, o que fazer?

Os estudos sobre autonomia da escola, projeto educativo, gestão, escola eficaz e avaliação são referências que orientaram as reformas de muitos países europeus,

americanos, latino-americanos, tendo em vista o objetivo de aumentar a eficácia do sistema de ensino e as necessidades complexas da administração escolar.

Os princípios e critérios de racionalidade que guiaram as medidas de gestão centrada na escola norteiam-se por uma perspectiva neoliberal, visando promover um “mercado da educação” e o desenvolvimento de uma forma de controle e dominação da escola e teve como pretexto o aumento da sua eficácia e eficiência, contexto este fundado no objetivo de democratização e adaptação às “evoluções sociais” e “socio-profissionais”, considerando a necessidade de novos níveis de qualificação profissional⁶. Tal ação política ocasionou uma série de consequências na orientação pedagógica e na organização e administração da escola, muito embora seus princípios, finalidades e estrutura tenham se colocado de forma confrontante à estrutura existente, considerando as suas reais condições e necessidades. Enquanto espaço organizacional, as instituições escolares possuem uma dimensão própria que carece de ser compreendida nas suas dimensões técnica, científica e humana (NÓVOA, 1995).

A concepção de políticas públicas e de programas que efetivamente reduzam as desigualdades, com o argumento de se realizar um conjunto de ações orientadas e destinadas à proteção, inclusão e promoção das crianças, jovens e adultos, público alvo da educação escolar que vivencia tal situação de desigualdade de oportunidades estão previstas no PME do município de Macaé. Tais diretrizes, no entanto, não se alinham a um projeto de educação, muito menos a um projeto que esteja inserido num contexto de cidade, de forma que seja possível a realização de uma ação integralizada que modifique o quadro de iniquidade educacional.

Estes são retratos de uma realidade que se apresenta distante do que preconizam os compromissos assumidos desde a Conferência de Jomtien⁷ (1990) e os objetivos do desenvolvimento do Milênio (objetivo nº 2 - Alcançar a universalização do Ensino Básico), em que a universalização do direito de acesso à escola é fundamental, mas não suficiente para que o aluno permaneça estudando, se desenvolva, aprenda e conclua toda a Educação Básica na idade certa (ONU, 2011).

⁶ BARROSO, 1996.

⁷ Realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos estabeleceu compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna.

Para enfrentar o desafio da equidade educativa, contemplando os conceitos de igualdade de oportunidades e justiça social, é preciso realizar políticas que não apenas “mascarem”, mas contribuam para a eliminação das características mais evidentes da desigualdade educacional de quem vive a realidade da exclusão.

O Plano Municipal de Educação que deveria constituir-se num planejamento orgânico da administração pública, apontando os problemas, as prioridades, os prazos, recursos e as ações a serem executadas de forma objetiva, organizada, atendendo ao necessário, longe está de alcançar a sua finalidade, como aqui brevemente está apresentado. O apoio das autoridades, que deveria ser uma questão fundamental no que se refere aos fatores materiais e econômicos e também na perspectiva de aconselhamento e consultoria, tendo em vista a interação e a co-responsabilidade no desenvolvimento de um projeto educativo, não se constitui de fato. A escola se encontra sozinha.

Considerando-se que a escola se situa dentro de um sistema de educação, com uma estrutura de autoridade em nível central, regional e local⁸, que necessitam harmonizar-se, integrar-se tendo como pano de fundo objetivos comuns, respaldado por uma única legislação, o Plano Municipal de Educação poderia vir sim a permitir um diagnóstico das reais necessidades a serem atendidas e a maneira mais adequada de distribuir os recursos, de forma a alcançar educação de qualidade para todos os municípios; de forma participativa, poderia vir a facultar uma distribuição racional dos recursos, para a obtenção dos melhores resultados.

Os resultados apresentados neste estudo demonstram que as escolas se encontram imersas num isolamento, gerindo o seu cotidiano a partir das demandas que se apresentam cotidianamente, contando com os recursos que lhes são acessíveis ou mesmo com os que conseguem mobilizar e caminham ainda em passos lentos no que se refere ao desenvolvimento de um projeto político pedagógico participativo, em respeito a realidade e nela atue em busca da emancipação pessoal e coletiva da comunidade, e que favoreça de fato a aprendizagem.

⁸ NÓVOA, Antônio (1995)

Há um longo caminho ainda a ser percorrido, se o que se deseja é da universalização dos direitos de cidadania, a descentralização e a gestão democrática, conforme preconiza a legislação.

V - BIBLIOGRAFIA

BARROSO, João. (1996) O estudo da escola. Porto: Porto Editora.

BRASIL (1998). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: <www.mec.gov.br/legis/default.shtm>.

BRASIL (1996). LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (Ldben) 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL (2001). PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.

DIDONET, Vital (2000). Plano Nacional de Educação. Brasília: Ed. Plano.

NÓVOA, Antônio (1995). *As Organizações Escolares em análise*. 2.ed. Lisboa: Dom Quixote.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2000 e 2010). *Censo Demográfico*.

MACAÉ (2008). *Plano Municipal de Educação de Macaé*. Disponível em: www.macaerj.gov.br/semmed/

MACAÉ, PROGRAMA MACAÉ CIDADÃO (2012); *Relatório da Pesquisa Domiciliar do Programa Macaé Cidadão 2006/2007*.

ONU (2011). *Relatório objetivos de desenvolvimento do milênio: informe de 2011*.

SILVA, Scheila Ribeiro de Abreu. (2013) *O Desafio da Qualidade da Educação na Perspectiva de Dois Olhares: Território e Gestão Escolar. O Que Dizem Duas Escolas da Rede Municipal De Ensino Do Município De Macaé/RJ*. Dissertação de Mestrado. CCH/ PPGPS/UENF.

SILVA, Scheila Ribeiro de Abreu e; NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. (2012) *Juventude e trabalho: o contraste entre a riqueza e a pobreza no mundo do petróleo*.

Trabalho apresentado no V Simpósio Internacional sobre a Juventude Brasileira e publicado nos Anais online, disponível em: http://www.unicap.br/jubra/?page_id=1334

SISTEMA DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS. MEC/INEP (2013). Disponível no endereço eletrônico: <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>.